Niveau(x) d'enseignement: 7 Numéro EDUQ : 9170830
Centre d'intérêt: 130

Fédération des cégeps.

Mémoire de la Fédération des cégeps à la Commission parlementaire sur l'éducation concernant les projets de loi nos 24 et 25 : "Loi sur le Conseil des collèges", "Loi modifiant la Loi des collèges d'enseignement général et professionnel". -- [Montréal] : La Fédération, 1979.
29 f. ; 28 cm + résumé (10 f.).

Titre de la couv.

Descripteur(s): Responsabilité • Partage des pouvoirs • Mémoire • Collégial (Ordre d'enseignement)

Identificateur(s) de nom: Québec (Province). Conseil des collèges

Identificateur(s) de sujet: Loi des collèges

A l'occasion de la proposition faite par le gouvernement de créer un Conseil des collèges, la Fédération insiste, dans ce mémoire, sur la nécessité de redéfinir le partage des responsabilités entre les divers intervenants du réseau collégial. Dans cette optique, la Fédération recommande la création d'un Conseil des collèges exclusivement consultatif auprès du ministre de l'Education et dont la composition serait différente de celle proposée par le gouvernement. Pour ce qui est de la Loi des collèges, la Fédération constate que le projet de loi 25 ne propose aucun correctif important aux problèmes qui entravent le fonctionnement des cégeps. Elle développe donc une argumentation selon laquelle il faut, d'une part, modifier la loi de façon à accroître l'autonomie des collèges et, d'autre part, assurer une crédibilité aux conseils d'administration en augmentant la proportion des représentants des milieux socio-économiques et des parents qui y siègent.

Type de document:

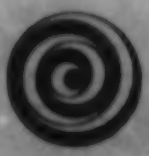
9170130-A

MÉMOIRE

DE LA FÉDÉRATION DES CÉGEPS

À LA COMMISSION PARLEMENTAIRE SUR L'ÉDUCATION CONCERNANT LES PROJETS DE LOI NOS 24 ET 25

"LOI SUR LE CONSEIL DES COLLÈGES"
"LOI MODIFIANT LA LOI DES COLLÈGES D'ENSEIGNEMENT GÉNÉRAL ET PROFESSIONNEL"



juin 79

Monsieur le Ministre,

Madame,

Messieurs,

La Fédération des cégeps, qui regroupe les quarante et un collèges publics de la province, dépose aujourd'hui devant vous son mémoire concernant les projets de loi 24 et 25. Ce texte constitue la synthèse de nombreuses études et consultations qui firent appel à toutes les composantes du réseau collégial; il a fait de plus l'objet d'un consensus de la part des principaux officiers des cégeps.

Le présent mémoire n'inclut évidemment pas tous les exemples, argumentations et réfutations utilisés au cours de sa préparation, laquelle dut se référer alors au "projet du gouvernement à l'endroit des cégeps" que le ministre de l'Education, M. Jacques-Yvan Morin, diffusa le 5 octobre 1978. Il ne peut non plus tenir compte des articles de loi qui font référence à des éléments nouveaux et dont la teneur était inconnue et imprévisible avant le 18 mai dernier.

C'est pourquoi la Fédération des cégeps, lors de la présentation de son mémoire, complètera ce texte de façon à attirer l'attention sur les aspects qu'elle juge essentiels et à s'ajuster plus immédiatement aux projets de loi.

La Fédération des cégeps espère, ainsi, contribuer, à l'intérieur de ses connaissances et de ses compétences spécifiques, au développement du réseau collégial.

Le président,

Benoît Lauzière

Québec, le 4 juin 1979

TABLE DES MATIERES

Introduction 1

Le Conseil des collèges 4

Le partage des rôles et des zones d'influence 5

Le projet gouvernemental 9

La réaction de la Fédération des cégeps 13

Le modèle que propose la Fédération des cégeps 14

La Loi des collèges 19

Les limites aux pouvoirs d'un collège 19

Le projet gouvernemental 21

Conclusion 28

INTRODUCTION

C'est à l'esprit et aux recommandations du rapport Parent que réfèrent les éléments fondamentaux et les principes de base qui ont guidé notre étude du document intitulé: "Les Collèges du Québec, nouvelle étape" et des deux projets de loi présentés en commission parlementaire. Nous nous sommes attardés notamment à l'analyse du partage des fonctions, des pouvoirs et des responsabilités qui devrait permettre le bon fonctionnement du système scolaire.

D'après les auteurs du rapport Parent et les rédacteurs du document d'éducation no 3 "la direction d'un système scolaire comporte trois étapes qui pourraient être décrites comme suit:

- élaboration des orientations d'ensemble en fonction des besoins immédiats ou futurs;
- discussion des projets de loi au cours de laquelle le gouvernement évalue les projets scolaires dans une perspective politique et économique plus générale;
- application des lois par les organismes intéressés."

Chacune de ces étapes implique l'existence de fonctions distinctes qui relèvent de personnes ou de groupes

différents: fonction consultative, fonction de planification et fonction d'exécution. Dans notre système scolaire, ces fonctions ont été attribuées respectivement aux trois composantes suivantes: le Conseil supérieur de l'éducation, le ministère de l'Education et les réseaux d'enseignement public.

Au moment de la réforme de l'enseignement, les pressions démographiques et sociales ont provoqué la croissance extrêmement rapide du réseau collégial, l'insistance sur la fonction de planification et le difficile ajustement des niveaux des responsabilités. Là se trouve, selon nous, la première cause de l'angle de dérive qu'a pris l'évolution de ce réseau avec le modèle proposé ce qui explique le partage actuel des rôles et des zones d'influence entre les principaux intervenants.

La volonté gouvernementale de créer un Conseil des collèges nous semble l'occasion de redéfinir le partage des responsabilités et de remettre entre les mains des différentes composantes du réseau les pouvoirs et responsabilités qui leur conviennent.

En ce qui a trait aux collèges eux-mêmes, la répartition des rôles que nous connaissons actuellement prend sa source, entre autres, dans le fait qu'ils sont des corporations

au sens du code civil qui n'ont aucun pouvoir de taxation et reçoivent leurs budgets du ministre de l'Education. Celui-ci, en raison de sa responsabilité ministérielle, garde sur toute décision prise un certain contrôle; dans les faits, ce contrôle a été exercé par l'appareil administratif.

L'absence de réglementation fixant le cadre d'application de la loi de façon claire a permis le foisonnement de directives de la part du ministère et une répartition des pouvoirs entre le lieutenant-gouverneur en conseil, le ministre de l'Education et les conseils d'administration des collèges qui brime l'autonomie des collèges et éloigne la pratique de la loi de son intention première.

Un redressement majeur s'impose donc dans la pratique des pouvoirs de façon à permettre aux collèges de jouir de l'autonomie que leur confère leur nature juridique propre et à rétablir l'équilibre entre les divers intervenants.

LE CONSEIL DES COLLEGES

L'idée de créer un Conseil des collèges n'est pas neuve. Elle a fait son chemin depuis la publication du rapport sur l'état et les besoins de l'enseignement collégial et elle est devenue le leitmotiv de plusieurs agents du réseau des collèges sans que l'on sache très bien le contenu qu'elle avait pour chacun.

Le moment est venu d'en examiner le sens précis, à la lumière de la proposition gouvernementale, certes, mais d'abord en fonction de l'économie du réseau dans son ensemble et du partage des rôles et des zones d'influence entre les principaux intervenants.

Nous pourrons ensuite proposer les mesures qui, à notre avis, seraient susceptibles de favoriser l'atteinte des objectifs de développement du réseau.

LE PARTAGE DES ROLES ET DES ZONES D'INFLUENCE

Le ministère de l'Education: D.G.E.C.

Le ministère de l'Education du Québec et en particulier la Direction générale de l'enseignement collégial assument de multiples fonctions et prennent une part importante dans la réalisation des trois étapes de direction du réseau qu'incluait le modèle auquel nous avons fait référence. Mandatée pour élaborer programmes et politiques, la D.G.E.C. remplit un rôle consultatif auprès du législateur et entretient des liens de consultation avec les personnels du réseau jouant ainsi un rôle que les rédacteurs du rapport Parent avaient assigné à un conseil consultatif représentant la société. Elle joue aussi un rôle marquant au niveau de l'application de la loi. Par ailleurs, la planification dont elle est responsable se traduit souvent par l'émission de directives, qui vu l'absence actuelle de règlements afférents à la Loi des collèges, prennent une valeur quasi législative. Enfin, elle offre aussi des services aux collèges.

Donc à l'exception de la discussion et du vote des lois, la D.G.E.C. remplit tous les rôles qui devraient normalement être partagés entre plusieurs intervenants.

Le Conseil supérieur de l'éducation

La création du Conseil supérieur de l'éducation était l'un des pivots de la réforme scolaire. Le Conseil supérieur a le mandat très large de représenter le public, ce qui se reflète dans sa composition, et d'aviser le ministre sur le développement du système d'éducation au Québec. Il se situe au premier niveau de responsabilité décrit par les auteurs du rapport Parent. Toutefois, et quoiqu'il comprenne une commission de l'enseignement collégial, il ne peut répondre aussi adéquatement que nous le souhaitons de l'état et des besoins spécifiques de ce réseau, puisque son mandat se situe expressément au point de convergence des divers réseaux et de la société. De plus la fonction de consultation qu'il devait assumer a été obérée par la centralisation du ministère de l'Education et par le fait que les commis de l'Etat ont exercé eux-mêmes un rôle de consultation spécifique et, dirions-nous morcelée.

Les cégeps

Le réseau collégial comporte quarante et un établissements. Malgré leurs limites et leurs moyens restreints ils sont responsables de la planification, de l'organisation, de l'évaluation et du contrôle de l'ensemble de leurs activités

et donc se situent très exactement au niveau de l'appplication des lois.

La Fédération des cégeps

Les collèges sont regroupés dans une fédération qui favorise la réalisation de leurs objectifs à travers l'établissement de mécanismes de concertation. Dans le réseau collégial, la Fédération des cégeps constitue un groupe de pression et agit comme représentant des cégeps regroupés. Elle offre aussi aux collèges certains services qui s'ajustent aux besoins de l'ensemble des établissements. La Fédération des cégeps assume donc une fonction de concertation des établissements entre eux.

De l'analyse qui précède on peut tirer les constatations suivantes:

- les objectifs de développement du réseau collégial sont partagés entre plusieurs intervenants;
- les niveaux de responsabilités ne sont pas toujours clairement identifiés, certains intervenants assumant même des fonctions incompatibles entre elles.

On peut se demander si cette situation ne constitue pas une des causes importantes du problème de l'évaluation

dans le réseau. En effet, puisque d'une part l'instance responsable de la fonction de consultation ne joue son rôle que très fragmentairement, puisque, d'autre part, l'autonomie des cégeps est limitée non seulement par la Loi des collèges, mais aussi par le double rôle des services et des directions générales du M.E.Q. d'élaborer et de faire accepter des politiques, et, puisqu'enfin, la D.G.E.C. joue un rôle à tous les niveaux de direction du réseau collégial, assumant quelquefois des fonctions incompatibles entre elles et abusives quand il s'agit de commis de l'état, il est plausible de penser que la possibilité d'évaluer soit entravée par le fait que l'on ne puisse identifier qui est responsable de quoi.

Plusieurs correctifs s'imposent donc:

- il faut exclure du mandat de la D.G.E.C. ce qui concerne l'élaboration des politiques et la détermination des objectifs de développement des collèges;
- il importe d'affirmer au plus haut niveau la spécificité du réseau collégial autrement que par l'existence, au sein du C.S.E., d'une commission de l'enseignement collégial;
- il faut modifier la loi 21 de telle sorte que l'on confirme l'autonomie des cégeps et qu'on leur permette d'exercer effectivement leur mission. Cela impliquera la nécessité que ceux-ci rendent compte de leurs activités à la collectivité;

- il faut affirmer la nécessité de maintenir, pour les collèges, un lieu identifié de concertation;
- il faut envisager le problème de l'évaluation d'une façon globale qui implique le réseau tout entier.

LE PROJET GOUVERNEMENTAL

Les auteurs du projet gouvernemental à l'endroit des cégeps se sont exprimés longuement sur le problème que pose l'absence de mécanisme d'évaluation, sinon d'évaluation même.

La Fédération des cégeps ne peut que reconnaître cette lacune et se joindre à ceux qui espèrent en proposer des correctifs. Mais elle doit formuler des réserves sur la problématique gouvernementale à ce sujet.

La problématique

Selon le ministre, au passif du bilan des cégeps, figurent de nouveaux problèmes dont celui de la qualité de l'enseignement, causé à la fois, par la démocratisation accélérée et la relative impréparation pédagogique des professeurs. Les problèmes relatifs à la qualité de l'enseignement lui semblent surtout liés à "l'absence de mécanismes capables de

mesurer avec quelque précision la qualité des établissements et de l'enseignement qui est dispensé non moins que celle des diplômes décernés".

De plus, un peu partout, au Québec, on s'interroge sur la valeur des services éducatifs et sociaux effectivement rendus par les collèges. On leur demande de se justifier, de rendre des comptes. Conscient de cette situation, le gouvernement entend faire du droit des étudiants à un enseignement de qualité le principe fondamental inspirant le renouveau qu'il propose et de l'évaluation, la pierre d'assise de ce renouveau.

On distingue donc trois éléments constitutifs de la problématique gouvernementale en matière d'évaluation:

- droit des étudiants à un enseignement de qualité et nécessaire garantie de cette qualité;
- constat de l'absence de mécanisme d'évaluation, facteur causal des doutes qui émergent dans la population au sujet de la qualité de l'enseignement;
- obligation de rendre des comptes à la population.

Si la Fédération des cégeps reconnaît la valeur de ces éléments et la complexité du problème, il lui semble toutefois que les correctifs proposés et, en particulier, la création à cette fin d'un organisme nouveau font fi de la réalité

du réseau et de celle des cégeps et des limites qu'elle impose à la volonté d'évaluer. Elle s'inquiète des faibles moyens dont disposent les cégeps afin de rendre des comptes sur la qualité des services offerts à la communauté québécoise. Elle constate également que cette situation est intimement liée aux problèmes déjà soulevés par elle et soulignés dans le projet gouvernemental, concernant l'autonomie tronquée des collèges.

Un Conseil des collèges

Afin de contribuer à résoudre les problèmes du réseau collégial, le gouvernement propose la création d'un Conseil des collèges analogue à celui des universités.

Déjà une première réserve s'impose sur les termes de l'analogie. Il nous semble en effet que trois facteurs au moins devraient empêcher que les rôles et les structures du Conseil des collèges soient calqués sur ceux du Conseil des universités. D'une part, les collèges regroupés en fédération ont développé des compétences dans plusieurs domaines et mis au point des mécanismes de concertation efficaces. D'autre part, le rôle centralisateur joué par la D.G.E.C. dans tous les secteurs d'activités du réseau conditionne une autonomie très partielle des collèges en regard de celle des universités. Enfin, d'autres forces sociales s'affrontent dans les

cégeps où le militantisme syndical est important. La dynamique dans laquelle devrait s'insérer un Conseil des collèges est donc très différente de celle qui existait lors de la création du Conseil des universités et cela devrait commander une prudente réserve, même au niveau des références.

Les rôles et fonctions

La multiplicité des rôles que l'on entend faire jouer au Conseil des collèges et à ses commissions nous laisse perplexes. Doit-il en même temps aviser et fournir des services? Quelques exemples permettront de préciser notre pensée. Ainsi, on voit mal comment un même organisme pourrait aviser le ministre en matière de politique et de pratiques institutionnelles d'évaluation, et offrir, en même temps, des services d'évaluation aux collèges. On peut penser que les collèges ne recourront pas volontiers, pour se faire aider en matière d'évaluation, à l'organisme chargé d'analyser leurs politiques institutionnelles et de faire au ministre les recommandations qui s'imposent.

La composition

La multiplicité des rôles que nous venons d'énoncer devient encore plus incompréhensible lorsqu'on l'étudie en

regard de la composition suggérée.

A titre d'exemple, on comprend difficilement le rôle que pourront jouer les représentants des collèges lorsqu'il s'agira d'aviser les collèges sur des sujets obligatoires qui les concernent immédiatement ou alors l'intérêt que peuvent avoir les représentants du gouvernement à se conseiller eux-mêmes sur ces sujets.

LA REACTION DE LA FEDERATION DES CEGEPS

Compte tenu des conclusions de la première partie de notre argumentation, à savoir:

- la nécessité de créer une instance consultative spécifique au niveau collégial;
- la nécessité de régénérer l'autonomie des collèges;
- la nécessité de clarifier le partage des responsabilités dans le réseau;
- la nécessité de créer un contrepoids politique au centralisme bureaucratique;

> La Fédération des cégeps accepte la création d'un Conseil des collèges, exclusivement consultatif auprès du ministre de de l'Education.

LE MODELE QUE PROPOSE LA FEDERATION DES CEGEPS

La proposition qui suit constitue un tout qu'il faut mettre en rapport avec les principes que nous avons affirmés plus haut. Elle ne saurait être scindée ou utilisée de façon parcellaire à des fins autres que celle de promouvoir la création d'un Conseil des collèges selon le modèle suivant:

La mission

- Conseiller le ministre dans le développement du réseau collégial.

Les fonctions

- Donner des avis sur les besoins de l'enseignement collégial et recommander les mesures à prendre pour y répondre.

- Etudier les besoins de l'enseignement collégial, en tenant compte des besoins culturels, scientifiques, sociaux et économiques du Québec, aussi bien que des ressources humaines et matérielles et des effectifs étudiants.

- Proposer les objectifs qui doivent être poursuivis pour que soit assuré le développement de l'enseignement

collégial et les reviser périodiquement.

- Suggérer les politiques de développement des programmes et d'innovation pédagogique.

- Proposer les politiques d'évaluation des établissements d'enseignement collégial et de leurs pratiques institutionnelles.

- Proposer les lignes directrices des plans quinquennaux d'investissements et les critères de répartition des crédits.

- Procéder périodiquement à l'évaluation de ses objectifs propres et de son fonctionnement.

On s'apercevra que dans l'ensemble ces fonctions sont semblables à celles que propose le gouvernement. Nous ne saurions toutefois trop insister sur la différence majeure que constitue à notre avis le fait de confier au Conseil le rôle d'aviser le ministre sur les politiques d'évaluation des établissements d'enseignement collégial et leurs pratiques institutionnelles.

La composition

La Fédération des cégeps considère que la composition du Conseil devrait être différente de celle que propose le gouvernement, et être basée sur les principes suivants:

- Affirmer la spécificité du niveau collégial. (exclusion des représentants des niveaux universitaire et secondaire).

- Reconnaître la nécessité d'assurer une représentation régionale.

- Reconnaître la nécessité d'assurer la présence de gens impliqués dans le développement économique, social et culturel du Québec.

Les membres devraient être choisis en fonction des critères suivants:

- Connaissance de l'évolution et de la spécificité du réseau collégial.

- Crédibilité et intégrité. (éviter les situations de conflit d'intérêts).

Les commissions

La création de deux commissions auprès du Conseil nous semble susceptible de permettre le traitement approfondi de certaines questions. Nous nous interrogeons toutefois sur l'opportunité de confier à la commission d'évaluation le rôle d'aviser le Conseil mais aussi les collèges sur les politiques institutionnelles d'évaluation. Plus encore, nous nous opposons au fait que cette commission assure aussi un service d'évaluation. Ne serait-il pas préférable de créer un centre d'évaluation, complètement indépendant du ministère, du Conseil des collèges et des collèges eux-mêmes, et dont la tâche serait de produire des instruments d'évaluation et d'aider à leur utilisation.

La Fédération des cégeps pense que les commissions doivent être exclusivement consultatives auprès du Conseil et rester le lieu privilégié d'intervention des représentants du réseau.

En conclusion

La Fédération des cégeps recommande de réaménager et au besoin de transférer vers d'autres instances certaines fonctions actuellement assumées par les directions générales

du ministère de l'Education, notamment les fonctions consultatives et de service.

La Fédération des cégeps, en outre, recommande de reviser le mandat du Conseil supérieur de l'éducation pour en exclure ce qui a trait au développement spécifique du réseau collégial.

LA LOI DES COLLEGES

LES LIMITES AUX POUVOIRS D'UN COLLEGE

L'article 6 de la Loi des collèges se lit comme suit: "Un collège est une corporation au sens du code civil et il peut en exercer tous les pouvoirs en outre des pouvoirs spéciaux que lui confère la présente loi."

En analysant de près cette loi, on se rend compte que les articles subséquents ont pour effet de tronquer cette autonomie affirmée en principe.

Ainsi, outre le fait que la création d'un collège se fait par lettres patentes autorisées par le lieutenant-gouverneur en conseil, les pouvoirs d'intervention du lieutenant-gouverneur en conseil ou du ministre s'étendent sur tout le fonctionnement du collège, qu'il s'agisse des biens immobiliers, de l'administration, des règlements internes, de l'embauche du personnel, des conditions d'admission des étudiants ou de la nomination des membres d'un conseil d'administration. De plus, la loi confère aussi au lieutenant-gouverneur en conseil le pouvoir d'imposer des sanctions.

Les pouvoirs qualifiés de "spéciaux" que la loi confère aux collèges ne peuvent, à l'exception de deux (recevoir des dons et placer ses biens), être exercés qu'à la suite de l'approbation du ministre de l'Education.

Finalement, les autres pouvoirs qu'un conseil d'administration peut exercer et qui ne requièrent pas une autorisation préalable ou une approbation ultérieure se limitent à la nomination du directeur général, du directeur des services pédagogiques et du président du conseil. Cela est insuffisant.

Compte tenu de cette analyse de la situation, la Fédération des cégeps est heureuse de constater que le projet de loi 25 n'apporte aucune modification à l'article 6 de la Loi des collèges, et qu'en conséquence le principe de décentralisation est maintenu. Elle souhaite toutefois que le gouvernement l'applique de manière à ce que les collèges puissent exercer réellement les pouvoirs qui leur sont octroyés.

LE PROJET GOUVERNEMENTAL

Le pouvoir des corporations

La Fédération des cégeps s'étonne du fait que les modifications proposées au chapitre des pouvoirs des corporations sont loin d'orienter les collèges dans la voie de la décentralisation préconisée par le gouvernement. Au contraire, l'article 18, presque entièrement de droit nouveau, contribue à allonger en la précisant la liste des domaines dans lesquels peut intervenir le lieutenant-gouverneur en conseil. L'article 19, qui précise les champs de réglementation d'un conseil d'administration de collège, ne subit, lui, aucune modification, sinon de concordance. Dans l'ensemble, le projet de loi accentue donc le partage antérieur des responsabilités.

Inutile de parler ici des mesures d'allègement bureaucratique que constituent les modifications à l'article 2. Parlons plutôt des articles 26 et 28b qui, loin d'atténuer les menaces de tutelle comme le promettait le Livre blanc, ajoutent sans les préciser des domaines au sujet desquels un collège pourrait encourir des sanctions. Nous pensons à cet égard que le lieutenant-gouverneur en conseil devrait ouvrir une enquête au cours de laquelle le collège pourrait

faire connaître sa position, et ce, avant d'appliquer quelque sanction ou de nommer un contrôleur des finances.

Plus particulièrement la Fédération des cégeps recommande

> Que le ministre, avant de prendre des mesures exceptionnelles visant à porter atteinte aux pouvoirs des collèges ou à les suspendre, fasse enquête au cours de laquelle le collège fera valoir sa position. Suite à cette enquête, s'il doit y avoir suspension de pouvoirs, qu'un tuteur soit nommé.

En vertu du principe de décentralisation auquel souscrit le gouvernement actuel, les corporations devraient jouir de tous les pouvoirs nécessaires à la réalisation de leur mission. D'une façon générale, elles devraient avoir un pouvoir de réglementation pour la poursuite de leurs fins sans avoir à obtenir une autorisation préalable ou à se soumettre à une approbation ultérieure.

La Fédération des cégeps recommande donc:

> Que les corporations que constituent les collèges soient dotées d'un pouvoir de réglementation dont les seules limites seraient celles qui sont propres à l'acte gouvernemental.

Les seules limites que devrait subir l'action de la corporation seraient les pouvoirs dévolus au gouvernement en tant que tel dans le domaine des finances ou dans celui des études. Ces deux domaines doivent faire l'objet de réglementation de la part du ministre.

Le régime pédagogique

En ce qui concerne le régime pédagogique, les recommandations que contient le projet gouvernemental sont pour nous l'objet d'une grande préoccupation; aussi y consacrons-nous ailleurs une étude plus complète. Qu'il nous soit permis cependant de soumettre ici trois des idées-maîtresses qui ont inspiré notre analyse.

Nous croyons d'abord que la loi doit reconnaître le droit fondamental de tous les adultes à l'éducation. Cette mesure leur faciliterait l'admission aux études collégiales en démarginalisant la clientèle particulière qu'ils constituent à l'heure actuelle.

De plus, nous pensons que le ministre devrait établir un régime pédagogique ayant force de règlement des études collégiales.

Enfin nous nous interrogeons sur les dangers que comporte la détermination par le ministre d'un plus grand nombre de crédits de concentration ou de spécialisation, comme sur l'augmentation du nombre de cours obligatoires. Il ne faudrait pas, sous prétexte d'assurer un savoir minimum commun, éliminer l'espace dans lequel s'affirme l'existence propre du niveau collégial. En augmentant la proportion de cours obligatoires, on risque en effet de le secondariser.

Le conseil d'administration

Alors que la Loi des collèges d'enseignement général et professionnel prévoyait que le conseil d'administration serait le lieu quasi unique de participation de toutes les instances concernées du collège, d'autres lieux se sont créés, avec les années, plus proches des niveaux de préoccupation de ceux qui y participent. Ce sont notamment les départements et les comités de relation de travail. En outre, le syndicalisme s'est installé dans les nouvelles institutions et y a introduit des revendications qui ne se situent pas seulement au niveau des conditions de travail, mais aussi au niveau du "pouvoir pédagogique".

La montée du pouvoir syndical a donc créé dans l'exercice de la participation des conditions différentes

de celles qui existaient au moment de la création des cégeps, si bien qu'on peut dire à présent que le conseil d'administration ne peut ni ne doit être le lieu privilégié de la participation à l'intérieur d'un collège. C'est un lieu de décision et de gestion.

Se référant à la composition que propose le gouvernement, la Fédération des cégeps s'interroge sur l'érosion de la crédibilité accordée par celui-ci aux conseils d'administration. Etant donné les pouvoirs qui devraient lui être conférés, le conseil d'administration d'un collège devrait, de par sa composition, être toujours en mesure de donner priorité à l'intérêt collectif. Or ce n'est pas l'addition des intérêts particuliers qui fait l'intérêt collectif, mais bien la capacité qu'ont les participants de distinguer ce qui, dans l'ensemble des éléments d'un dossier, est de l'intérêt collectif. Il nous semble donc que, contrairement au modèle préconisé par le projet gouvernemental, un conseil d'administration constitué aux 2/3 de membres de l'extérieur (socio-économiques et parents) garantirait davantage toutes les dimensions qui découlent d'un tel souci.

La Fédération des cégeps recommande:

Que le conseil d'administration d'un collège soit composé aux deux-tiers de membres de l'extérieur (socio-économiques et parents).

Il s'agirait alors d'un conseil d'administration qui remplirait son mandat dans un climat de confiance auprès du ministre de l'Education et dont la crédibilité serait manifeste.

En outre, le conseil d'administration aurait l'obligation de rendre des comptes au ministre de l'Education par la transmission d'un rapport annuel qui préciserait la façon dont la corporation s'est comportée au cours de l'année, le degré de réalisation de ses objectifs ainsi que la qualité de cette réalisation. Les éléments que devrait inclure ce rapport annuel pourraient être recommandés au ministre par le Conseil des collèges. La corporation ferait donc l'objet d'une évaluation annuelle, selon des critères et des mécanismes pré-établis et dont l'objectivité serait incontestable.

Les principaux officiers

Dans la pratique, le rôle de premier officier exécutif de la corporation doit être assumé par le directeur général, ce qui exige de sa part une compétence particulière

et une disponibilité de tous les instants.

Par ailleurs, étant donné que les fonctions du président du conseil d'administration se situent surtout dans l'exercice de son pouvoir moral et que l'exercice d'un tel pouvoir exige une grande crédibilité et un désintéressement personnel, le président ne doit avoir aucun intérêt personnel ou immédiat dans les décisions prises par le collège. Ceci exige qu'il soit élu parmi les personnes extérieures au collège.

La Fédération des cégeps recommande:

Que le président du conseil d'administration soit élu parmi les personnes extérieures au collège.

Que les fonctions du président du conseil d'administration soient définies par le conseil lui-même.

CONCLUSION

Une analyse systémique du réseau collégial nous a montré la confusion qui existe entre les rôles des divers intervenants et permis d'en analyser les conséquences sur le partage de leurs responsabilités.

Prenant appui sur la volonté gouvernementale de créer un Conseil des collèges, nous avons insisté sur la nécessité de redéfinir, à cette occasion, le partage des responsabilités entre les divers intervenants du réseau collégial, de manière à permettre à chacun d'assumer les fonctions qui lui conviennent.

Dans cette optique, nous avons recommandé la création d'un Conseil des collèges exclusivement consultatif auprès du ministre de l'Education, et dont la composition, différente de celle que propose le gouvernement, refléterait un souci de spécificité et de crédibilité.

Pour ce qui est de la loi des collèges, nous avons pu constater que le projet de loi 25 ne propose aucun correctif important aux problèmes qui entravent le fonctionnement des cégeps. Nous avons donc développé une argumentation, basée

sur les principes du rapport Parent, selon laquelle il faut, d'une part, modifier la loi de façon à accroître l'autonomie des collèges, et, d'autre part, assurer une crédibilité aux conseils d'administration en augmentant la proportion des représentants des milieux socio-économiques et des parents qui y siègent.

Niveau(x) d'enseignement: 7 Numéro EDUQ : 9170830
Centre d'intérêt: 130

Fédération des cégeps.

Mémoire de la Fédération des cégeps à la Commission parlementaire sur l'éducation concernant les projets de loi nos 24 et 25 : "Loi sur le Conseil des collèges", "Loi modifiant la Loi des collèges d'enseignement [illegible] et professionnel". -- [Montréal] : La Fédération, 1979.
29 f. ; 28 cm + résumé (10 f.).

Titre de la couv.

Descripteur(s): Responsabilité • Partage des pouvoirs • Mémoire • Collégial (Ordre d'enseignement)

Identificateur(s) de nom: Québec (Province). Conseil des collèges

Identificateur(s) de sujet: Loi des collèges

A l'occasion de la proposition faite par le gouvernement de créer un Conseil des collèges, la Fédération insiste, dans ce mémoire, sur la nécessité de redéfinir le partage des responsabilités entre les divers intervenants du réseau collégial. Dans cette optique, la Fédération recommande la création d'un Conseil des collèges exclusivement consultatif auprès du ministre de l'Education et dont la composition serait différente de celle proposée par le gouvernement. Pour ce qui est de la Loi des collèges, la Fédération constate que le projet de loi 25 ne propose aucun correctif important aux problèmes qui entravent le fonctionnement des cégeps. Elle développe donc une argumentation selon laquelle il faut, d'une part, modifier la loi de façon à accroître l'autonomie des collèges et, d'autre part, assurer une crédibilité aux conseils d'administration en augmentant la proportion des représentants des milieux socio-économiques et des parents qui y siègent.

Type de document:

notre réf

9170830 - B

RESUME DU MEMOIRE
de la Fédération des cégeps à la
Commission parlementaire sur l'éducation
concernant les projets de loi No 24 et 25

Le 4 juin 1979.

CEGEP Fédération des cégeps
1940, boulevard Henri-Bourassa est, Montréal, (Québec) H2B 1S2 – Tél.: 381-8891

INTRODUCTION

La qualité et le développement des cégeps intéressent au plus haut point la Fédération des cégeps et ce, depuis fort longtemps.

Incorporée depuis 1969, la Fédération des cégeps, par la concertation qu'elle rend possible et par les services diversifiés et souples qu'elle offre, contribue puissamment à la maturation de ces institutions plusieurs fois perturbées et dont les difficultés ne sont pas toutes venues de l'intérieur, à preuve ce qui nous amène ici.

Il n'est peut-être pas inutile de rappeler que la Fédération des cégeps est le regroupement libre de tous les collèges publics du Québec, et qu'à ce titre, elle est seule autorisée à parler au nom de tous les collèges. De là à être écoutée, l'histoire nous l'enseigne, il y a plus d'un pas.

Le Mémoire que nous présentons aujourd'hui est le fruit d'une réflexion qui se poursuit depuis plusieurs années et à laquelle furent associés un très grand nombre d'agents et d'officiers des collèges. Le Congrès d'orientation de 1976, qui réunissait, entre autres, cinq délégués de chaque Conseil d'administration, s'était déjà penché sur les grandes orientations de l'enseignement collégial. Des groupes multidisciplinaires ont par la suite analysé et approfondi les principales dimensions de ce niveau d'enseignement. Le tout a fait l'objet de synthèses elles-mêmes soumises à la consultation. Le Congrès d'orientation de l'automne 1978 était dès lors en mesure de préciser les volontés profondes des collèges eu égard à leur développement. La Fédération était donc bien préparée à comprendre le projet gouvernemental à l'endroit des collèges et à y réagir à partir d'une lecture continue du milieu, lecture dont l'essentielle qualité résulte de l'authentique enracinement de ceux et celles qui la font quotidiennement.

C'est justement cette lecture de l'évolution de ces institutions, faite sous l'éclairage des principes fondamentaux qui inspiraient les pères de ce nouveau niveau d'enseignement, qui fonde les réactions que nous vous communiquons aujourd'hui, suite au dépôt des projets de loi 24 et 28.

Ce qui frappe, même à première vue, c'est que les principes en question inspirent d'autant plus les discours et les déclarations d'intentions qu'ils ne fécondent plus les actions.

En effet, entre la distinction, si importante aux yeux des auteurs du rapport Parent, dans les fonctions devant caractériser les trois étapes de la direction du système scolaire et la confusion des rôles accrédités dans le projet de loi sur le Conseil des collèges, il y a un monde. Entre le principe d'une autonomie accrue qui devait présider à l'existence et au développement des collèges et la si peu subtile tutelle qui caractérise le projet de loi modifiant la loi des collèges, il y a un écart qui n'a cessé de se creuser depuis l'origine.

En haut lieu, on s'est à ce point habitué à la confusion des rôles et des responsabilités qu'on nous propose un Conseil des collèges dont une commission (la commission d'évaluation dont tous les membres sont nommés par le ministre) a un rôle d'examinateur et de prestation de services. Une clinique Esso dont le propriétaire possède une station service et qui est le principal conseiller en législation sur l'entretien des automobiles.

En ce qui regarde les collèges eux-mêmes, on est à mille lieues des intentions tant et tant déclarées de décentralisation. Sauf, la nomination du directeur général et du directeur des services pédagogiques, et la désignation du président du conseil d'administration, le collège n'a aucun pouvoir, si ce n'est en vertu de l'approbation du ministre ou du lieutenant-gouverneur en conseil. L'incapacité d'agir présumée et la volonté d'intervention sont telles que le projet de loi prévoit une suspension des pouvoirs du conseil d'administration pour des raisons aussi vagues que des actions ou absences d'actions incompatibles avec la poursuite de ses fins (article 26 a)). Cette incapacité d'agir présumée n'est pas étonnante, puisqu'au nom d'une longue réflexion, curieusement très résumée dans le Livre blanc, le conseil d'administration serait composé majoritairement de membres provenant de l'institution elle-même. Une instance aussi inefficace que conflictuelle ne peut que préparer le terrain à l'intervention du ministre et à l'envahissement des fonctionnaires pour qui le vide n'a rien d'horrifiant.

L'actuelle loi des collèges elle-même limitait déjà le champ d'ouverture dégagé par les auteurs du rapport Parent et du chapitre 4 du Document d'éducation #3. Le vécu ministériel s'est chargé de restreindre davantage ce qui restait d'ouverture. Le projet de loi 25 pousse à bout ce mouvement de réduction et laisse voir ce qui arrive quand la mentalité de contrôleur des bureaucrates remplace l'esprit des lois.

Nous voulons bien nous adonner à l'examen des principaux points de ces deux projets de loi en vue d'en souligner les faiblesses les plus importantes mais nous voulons surtout attirer votre attention sur le fait que ce sont de mauvaises lois, à tous égards, et que l'absence de situation d'urgence commande, à notre avis, leur report, nécessaire à leur mûrissement.

PROJET DE LOI NO. 24

1. La Fédération des cégeps est d'accord avec l'existence d'un Conseil des collèges consultatif auprès du ministre.

1.1 Le niveau d'intervention de ce Conseil doit être bien situé et distingué des autres niveaux d'intervention.

1.2 Il doit intervenir au niveau des orientations et des objectifs du réseau tel qu'indiqué à l'article 13 du projet de loi. Ce qui, entre autres, devrait avoir pour conséquence d'écarter les Directions générales du ministère de ce champ de préoccupations.

1.3 Nous ne sommes pas d'accord avec les restrictions apportées par l'article 14 au nombre d'objets à propos desquels le Ministre doit demander l'avis du Conseil. Il devrait en être ainsi pour tous les objets de réglementation prévus à l'article 18 de la loi modifiée sauf le paragraphe a).

1.4 Puisque le Conseil devrait être une instance de consultation auprès du Ministre sur des questions relatives au réseau, nous nous opposons fermement à l'article 18 du projet de loi: compte tenu de la nature, des fonctions et du niveau d'intervention d'un tel Conseil, il n'est pas normal de lui attribuer, à fortiori par l'une de ses commissions, des rôles d'examinateur des institutions et de prestateur de services auprès de celles-ci.

1.5 Il est par ailleurs étonnant de constater que cette commission d'évaluation, située "auprès du Conseil" (art. 17), dont tous les membres sont nommés par le Ministre, a plus de pouvoirs que le Conseil lui-même. Il est tentant de penser que tout le projet de loi constitue un emballage pour justifier, par commission interposée, l'exercice de la responsabilité d'évaluation.

1.6 Dans la même ligne de pensée, le risque est grand que la constitution d'autres commissions, prévue à l'article 23, serve à refiler tous les problèmes embarrassants.

1.7 La complexité et le caractère délicat du problème d'évaluation et de la mise en oeuvre de politiques institutionnelles d'évaluation militent en faveur de laisser le temps nécessaire au Conseil de s'en saisir, de l'analyser et de recommander au Ministre les politiques et les objectifs qu'il juge à propos pour faire avancer ce dossier qui n'est pas particulier au réseau collégial.

1.8 L'article 25 prévoit que le rapport annuel du Conseil doit aussi contenir tous les renseignements que le Ministre peut prescrire. La constitution de banques de données exigées par le Ministre ne nous semble pas être une fonction conforme au rôle que doit jouer cette instance. D'ailleurs, les fonctions attribuées par les articles 13, 14, 16, 19 et 23 seront déjà assez difficiles à remplir.

1.9 En résumé, à l'occasion de la création d'un Conseil des collèges, il est nécessaire de redéfinir le partage des responsabilités entre les divers intervenants du réseau de façon à ce que chacun les assume pleinement. C'est dans ce sens qu'un Conseil des collèges ne devrait être que consultatif auprès du ministre sur des questions d'orientations concernant le réseau.

PROJET DE LOI NO. 25

Nous avons regroupé l'examen du projet de loi no. 25 sous les quatre titres suivants:

1. Les limites à l'exercice des pouvoirs de la corporation
2. Les modifications apportées à la composition des conseils d'administration
3. Les pouvoirs d'intervention spéciale du lieutenant-gouverneur en conseil et du ministre
4. La création de nouvelles structures à l'intérieur de la corporation.

Si l'on doit procéder rapidement à l'adoption de ces deux projets de loi, il nous apparaît essentiel d'y apporter des amendements qui tiendront compte des remarques formulées ci-après:

1. Les limites maintenues à l'exercice des pouvoirs de la corporation sont en contradiction avec tous les discours sur la décentralisation.

   1.1 Dans la loi 21, le collège, comme entité juridique distincte, est bien assis par l'article 8 et l'article 13. Le collège se compose d'un certain nombre de personnes (art. 8) et ses droits et pouvoirs sont exercés par un conseil. Dans le projet de loi 25, on cherche cette entité dont on sait par ailleurs qu'elle "est administrée par un conseil ..." (Art. 3 modifiant l'art. 8). Quant à nous, nous ne pouvons voir aucune raison de modifier les textes actuels dans ce sens, alors qu'elle a comme conséquence d'affaiblir l'assise juridique des collèges.

   1.2 Les seuls pouvoirs qu'un Conseil d'administration peut exercer et qui ne requièrent pas une autorisation préalable ou une approbation ultérieure se limitent à la nomination du directeur général, du directeur des services pédagogiques et du président du Conseil.

   1.3 Il est inadmissible de penser que compte tenu de tout l'encadrement réglementaire prévu à l'article 18, on maintienne, à l'article 19, le dernier alinéa à l'effet

que les règlements que peut faire un Collège n'ont d'effet qu'à compter de leur approbation par le ministre. Ce qui présuppose, contrairement à ce qui existe actuellement, que le lieutenant-gouverneur en conseil exerce son pouvoir de réglementation.

1.4 Il est également inadmissible qu'un "collège doive soumettre chaque année ... l'ensemble des enseignements qu'il entend dispenser à ses étudiants lors de la prochaine année scolaire" ainsi que le prescrit l'ajout proposé à l'article 25 de la loi. C'est une attaque de bureaucratie papivore puisque l'article 2 de la loi modifiée par l'article 1 du projet stipule que les collèges ont pour fins de dispenser l'enseignement général et professionnel de niveau collégial.

1.5 Nous sommes d'accord avec la réglementation, par le lieutenant-gouverneur en conseil, des avantages sociaux et de la rémunération des membres du personnel qui ne sont pas membres d'une association accréditée, tel que le prévoit l'article 18h du projet de loi, mais nous ne sommes pas d'accord pour qu'il en soit ainsi des "autres conditions de travail".

1.6 En tout état de cause, les limites maintenues à l'exercice des pouvoirs des corporations sont conséquentes avec le fait que la composition projetée de leurs conseils d'administration ne fera qu'augmenter leurs difficultés d'agir ... et justifiera d'autant plus l'intervention providentielle de l'Etat, c'est-à-dire la présence accrue des fonctionnaires.

1.7 En résumé, nous pensons que les corporations que constituent les collèges devraient être dotées d'un pouvoir de réglementation dont les seules limites seraient celles qui sont propres à l'acte gouvernemental.

2. Les modifications apportées à la composition des conseils d'administration ne font qu'éroder davantage leur crédibilité et rendent encore plus difficile la réalisation du caractère essentiel du collège: une corporation publique i.e. une instance décentralisée à qui l'Etat confie l'accomplissement d'un service public.

2.1 Une augmentation de la représentation des membres provenant de l'extérieur de l'institution, et **non** une réduction de celle-ci, est nécessaire pour maintenir le fragile équilibre entre l'appartenance au milieu desservi et la participation des instances internes.

2.2 Du point de vue même de l'exercice de la responsabilité ministérielle dans le cadre d'une gestion décentralisée, seule une participation majoritaire de membres qui ne sont pas juges et parties peut garantir à la société et à l'Etat que la mission déléguée est accomplie dans le sens de l'intérêt public et justifier la confiance du Ministre responsable.

2.3 En contrepartie, le loi devrait préciser la composition et les fonctions de la commission pédagogique.

2.4 L'augmentation de la représentation des composantes internes, telle que proposée dans le projet de loi, accentue le risque de renfermement sur elle-même et le narcissisme qui guettent ces institutions.

2.5 La majorité de la représentation des instances internes, telle que proposée dans le projet de loi, peut donner l'impression d'une confiance accrue en ces dernières; il nous semble qu'elle risque surtout d'exacerber la tendance au conflit, à la compromission et au blocage tout en préparant le terrain aux interventions spéciales du pouvoir central, interventions tellement prévisibles qu'elles font l'objet de dispositions nouvelles dans le même projet de loi.

2.6 Le troisième alinéa de l'article 5 du projet (remplaçant les articles 11 et 12 de la loi) fait également difficulté. Pour éviter toute ambiguïté et toute tartufferie, la loi devrait prévoir non seulement qu'un membre du personnel d'un collège qui fait partie du Conseil ne peut pas prendre part aux délibérations ni voter sur toute question concernant son engagement et ses conditions de travail, ce qui devrait aller de soi, mais aussi que cette même restriction s'applique à tout membre du personnel syndiqué qui fait partie du Conseil à l'égard de la préparation de la négociation et l'interprétation des conventions collectives de toutes les catégories d'employés syndiqués du collège.

2.7 Etant donné que les fonctions de président du conseil d'administration se situent surtout dans l'exercice de son pouvoir moral et que l'exercice d'un tel pouvoir exige une grande crédibilité et un désintéressement personnel, le président ne doit avoir aucun intérêt personnel ou immédiat dans les décisions prises par le collège. Ceci exige qu'il soit élu parmi les personnes extérieures à l'institution.

2.8 En résumé, pour en fonder la crédibilité, la composition du conseil doit garantir sa capacité de donner priorité à l'intérêt collectif. Nous demandons donc, contrairement au projet de loi, un conseil d'administration constitué aux deux tiers de membres provenant de l'extérieur. Ceci garantirait davantage toutes les dimensions d'un tel souci.

3. Les pouvoirs d'intervention spéciale du lieutenant-gouverneur en conseil et du ministre dont il est question à l'article 16 et l'article 18 du projet de loi sont mal définis et dangeureusement pas encadrés. Ils devraient être justifiés et s'exercer par étape selon un processus uniforme, quitte à prévoir des situations d'urgence. L'article pourrait se lire ainsi:

> "Le lieutenant-gouverneur en conseil peut charger une personne qu'il désigne de faire enquête lorsqu'un collège s'adonne à des pratiques ou tolère une situation incompatible avec sa loi constitutive ou les règlements adoptés en vertu de l'article 18 de cette loi:
>
> a) La personne ainsi désignée est investie, pour les fins de l'enquête, des pouvoirs et immunités d'un commissaire nommé en vertu de la Loi des commissions d'enquête. (Statuts refondus, 1964, chap. 11).
>
> b) Au cours de cette enquête, le collège est entendu.
>
> c) Suite à cette enquête, le ministre peut recommander au lieutenant-gouverneur en conseil de suspendre les pouvoirs d'un conseil et de nommer un administrateur qui en exerce les pouvoirs."

4. La possibilité de la création de "la société" prévue à l'article 20, de même que la constitution possible d'un comité chargé de l'organisation et de la gestion d'un programme d'enseignement professionnel d'intérêt national nous apparaissent comme une espèce d'éclatement des structures de direction des collèges et nous inquiètent beaucoup. Nous croyons que ces mesures ne sont pas les seules solutions possibles aux problèmes qu'elles entendent régler et, compte tenu des conséquences qu'elles peuvent avoir sur le développement du réseau, nous croyons qu'il est imprudent de les faire passer tels quels dans la loi. Si, comme nous le souhaitons, il y a report du projet de loi, nous serons en mesure de faire des propositions précises à leur sujet.